

国有企业党内监督 对公司治理价值的实现机理与路径

李斌雄 袁聪聪

[摘要] 国有企业党内监督对国有企业公司治理具有重要的政治价值、经济价值、文化价值和社会价值。这些价值通过确保公司治理的社会主义方向、完善公司治理机制、规范公司治理行为、评估反馈公司治理现状来实现。新征程上充分发挥国有企业党内监督对公司治理的价值,必须建立健全以党内监督为主导的系统集成、协同高效的监督主体格局,深化对公司治理过程中重要对象和重要内容的监督,完善对公司治理工作的监督方式。

[关键词] 国有企业;党内监督;公司治理;监督体系;中国特色现代企业制度

[中图分类号] D267 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2025)03-0075-10

国有企业是国民经济的主导力量,是社会主义经济的重要支柱。新时代以来,党和国家对国有企业改革发展高度重视,对完善国有企业公司治理和加强国有企业监督作出重要部署。党的二十大报告强调:“推进国有企业、金融企业在完善公司治理中加强党的领导,加强混合所有制企业、非公有制企业党建工作,理顺行业协会、学会、商会党建工作管理体制。”^[1]党的二十届三中全会强调:“优化监督检查和审查调查机构职能,完善垂直管理单位纪检监察体制,推进向中管企业全面派驻纪检监察组。深化基层监督体制机制改

革。”^[2]从国有企业公司治理和国有企业监督关系看,国有企业监督是国有企业公司治理的内在要素。中国特色社会主义制度决定了党的领导在国有企业公司治理中的法定地位和作用,也决定了党内监督在国有企业监督中的主导地位和作用。因此,对国有企业党内监督在国有企业公司治理中的价值进行研究,是完善国有企业“权责法定、权责透明、协调运转、有效制衡”的公司治理机制的迫切需要。目前,学界对于国有企业党内监督价值的研究成果较少,且主要聚焦于国有企业党内监督的实践问题。为进一步丰富国有企业党内

[收稿日期] 2025-01-06

[基金项目] 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“建国60年中国共产党反腐败基本经验研究”(09JZD0003);全国党的建设研究会和湖北省党的建设研究会2024年度重点课题“完善党的自我革命制度规范体系研究”(2024Z07)。

[作者简介] 李斌雄,武汉大学二级教授、博士研究生导师;袁聪聪,武汉大学马克思主义学院博士研究生。

监督研究成果,同时为国有企业监督体制机制改革提供理论参照,有必要从理论层面对国有企业党内监督的价值问题进行探讨。

一、国有企业党内监督对公司治理的价值

“监督的目的是治理”^[3]。国有企业党内监督对国有企业公司治理的价值,也就是国有企业中的党委(党组)、纪检监察机构、党的工作部门、党的基层组织以及党员等党内监督主体开展的党内监督活动对公司治理的效用。在中国特色现代企业制度背景下的国有企业公司治理中,党内监督具有保障党的路线方针政策的贯彻执行、确保国有企业正确的选人用人方向、规范国有企业党员领导干部的职权行使等功能。这些功能决定了党内监督对公司治理具有重要的政治价值、经济价值、文化价值和社会价值。

(一)政治价值:保障企业坚持人民利益至上的价值追求

国有企业党内监督对国有企业公司治理的政治价值,也就是国有企业党内监督对公司正确处理各种利益关系,维护各种利益尤其是国家利益和人民利益的意义。国有企业作为中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础,其公司治理活动的开展必须正确处理国家利益和人民利益、企业利益和职工正当权益之间的辩证关系,坚持人民利益至上的价值追求。在公司治理中,国有企业党内监督具有保障企业坚持人民利益至上价值追求的重要政治价值。首先,国有企业党内监督主体可以对国有企业党组织、党员特别是党员领导干部贯彻落实党和国家路线方针政策的行为进行检查和督促,确保其在公司治理过程中坚持人民利益至上的价值追求。例如,从党委(党组)的监督工作来看,在国有企业党内监督中,国有企业党委(党组)监督工作的重要内容之一,便是保证监督党和国家路线方针政策在本企业的贯彻执行。《中国共产党章程》第三十三条规定,“国有企业党委(党组)发挥领导作用,把方向、管大局、保

落实,依照规定讨论和决定企业重大事项。国有企业和集体企业中党的基层组织,围绕企业生产经营开展工作。保证监督党和国家的方针、政策在本企业的贯彻执行”^[4]。此外,国有企业的其他党内监督主体,包括纪检监察机构、党的工作部门、党的基层组织和党员等,也可以采取党内法规所规定的形式对国有企业党组织、党员特别是党员领导干部贯彻落实党的理论和路线方针政策情况进行监督。其次,国有企业党内监督主体可以针对企业党风廉政建设和反腐败工作情况以及党员领导干部的廉洁自律、秉公用权情况进行监督,防止党员领导干部以权谋私,导致国家利益和企业利益受到损失。腐败是导致国有资产流失、企业生产经营亏损的重要因素,是公司治理的毒瘤。党风廉政建设是国有企业做强做优做大必不可少的重要保障^[5],在公司治理中推进反腐败工作有助于维护国家利益和人民利益。而国有企业党内监督主体,可以通过纪律监督、派驻监督和巡视巡察监督等多种形式,对国有企业党风廉政建设和反腐败工作进行监督,以此维护国家利益和人民利益。最后,国有企业党内监督主体可以通过加强对国有企业党组织的作风监督,保障党组织在其日常工作中坚持人民利益至上的价值追求。国有企业党组织的作风对国有企业服务群众、服务社会的能力有着直接影响。在公司治理中,党内监督主体可以通过对国有企业党组织落实中央八项规定精神、加强作风建设、密切联系群众、努力解决职工面临的实际困难、巩固党的执政基础情况进行监督,切实保障党的先进性和纯洁性,进而提升国有企业服务群众、服务社会的能力,从而维护国家利益和人民利益。

(二)经济价值:保障企业生产经营活动的顺利开展

国有企业党内监督对国有企业公司治理的经济价值,主要体现为国有企业党内监督对公司生产经营工作顺利开展的重要意义。国有企业内的党组织与国有企业相生相伴^[6]。在中国特色现代企业制度背景下,党的领导融入国有企业公司治

理的各环节,公司党委(党组)是国有企业法人治理的重要主体。因此,在公司治理中,党内监督具有保障企业生产经营活动顺利开展、促进企业增强核心竞争力的重要经济价值。首先,国有企业党内监督主体可以对公司决策工作中党委(党组)的直接讨论和前置讨论进行监督,保障企业决策科学合理。正确的决策是企业生产经营活动顺利开展的基础保障。国有企业党委(党组)在公司治理中发挥着把方向、管大局、保落实的领导作用。在国有企业“三重一大”事项决策中,国有企业党委(党组)会议直接讨论党的建设等方面事项、前置研究讨论重大经营管理事项。国有企业党委(党组)可以通过民主集中制、领导班子成员相互监督等方式,对上述决策活动进行监督,以此保障企业决策经营活动的顺利开展。其次,国有企业党内监督主体可以对公司治理活动中党员职工所在的关键岗位和党员职工职权行使的重要环节进行监督,从而保障公司所有职工职权的规范运行。《中国共产党国有企业基层组织工作条例(试行)》第七章“党内民主与监督”第二十九条对国有企业党内监督的内容和对象作出规定,其中要求“加强对制度执行的监督,加强对企业关键岗位、重要人员特别是主要负责人的监督,强化对权力集中、资金密集、资源富集、资产聚集的重点部门和单位的监督,突出‘三重一大’决策、工程招投标、改制重组、产权变更和交易等重点环节的监督”^[7]。因此,在公司生产经营过程中,国有企业党内监督主体可以通过加强对关键岗位党员职工及其职权行使的重点环节的监督,保证企业职权尤其是权力集中、资金密集、资源富集、资产聚集的岗位职权的规范运行,防止侵吞挥霍国有资产、利益输送等问题。最后,国有企业党内监督主体可以对公司选人用人情况进行监督,助推建立“国有企业领导干部进出、进退有序的机制”^[8],为企业生产经营顺利开展提供干部队伍保障。党在国有企业中具有干部人事工作的领导权和对重要干部的管理权。因此,在公司治理过程中,党内监督主体可以通过坚持党管干部原则,坚持党的干部标准,树立正确选

人用人导向,加强对企业选人用人的监督,为国有企业生产经营提供重要的干部队伍保障。

(三)文化价值:保障企业思想政治工作和文化工作的正确方向

国有企业党内监督对国有企业公司治理的文化价值,主要体现为国有企业党内监督对公司思想政治工作和文化工作的重要意义。在公司治理中,思想政治工作和文化工作具有引领方向、凝聚共识、精神激励等重要作用,必须予以重视。在中国特色现代企业制度背景下,国有企业党组织领导和深度参与国有企业的思想政治工作和文化工作。例如,在一些国有企业的组织架构中,便由党委(党组)以及党的宣传部门、党建部门等党的工作部门领导、管理和监督国有企业的思想政治工作和文化工作。因此,国有企业党内监督也具有保障企业思想政治工作和文化工作正确方向的文化价值。一方面,在国有企业思想政治工作中,国有企业党内监督主体能够对国有企业党组织贯彻落实党的理论和路线方针政策、确保全党令行禁止情况进行监督,确保马克思主义在意识形态领域的指导地位,进而保障企业思想政治工作的正确方向。国有企业党组织中的组织工作部门可以对国有企业党员教育情况进行监督,确保党员教育工作的正确方向,提高党员素质,坚定理想信念,增强党性。由此,通过党员模范带头作用,进而培养有理想、有道德、有文化、有纪律的职工队伍,促进企业精神文明建设。另一方面,在国有企业的文化工作中,国有企业党组织可以通过加强对企业文化工作的监督,确保企业文化工作的正确意识形态方向。从国有企业内部组织体系看,国有企业大都设有党委党建部、党委宣传部等部门。这些部门具有开展企业文化建设与管理工、精神文明建设工作、群众性经济技术创新和职工宣传教育、文化体育活动等职责。同时,这些工作部门作为党内监督主体,也可以在领导上述企业文化工作的过程中加强监督,确保企业文化工作与党的路线方针政策同向而行,从而建设积极向上的企业文化。

(四)社会价值:保障企业积极主动承担社会责任

企业不仅应追求经济效益,还应承担社会责任、追求社会效益,这已成为国际社会的普遍共识。我国国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础,党和国家对于国有企业承担社会责任高度重视。因此,在公司治理中,国有企业除了追求经济效益外,还应履行服务经济社会发展、服务人民美好生活的社会责任。国有企业监督则是保障国有企业积极主动承担社会责任的重要保障。2024年6月,国务院国有资产监督管理委员会发布《关于新时代中央企业高标准履行社会责任的指导意见》,其中强调:“中央企业要建立健全社会责任工作监督管理和考核评价制度,加强日常监督,强化激励约束,持续提升社会责任工作水平和能力。”^[9]国有企业党内监督是国有企业监督的主导力量,在公司治理中,国有企业党内监督也具有保障国有企业积极主动承担社会责任的社会价值。一方面,在党领导公司治理过程中,国有企业党组织可以通过监督党委(党组)决策,尤其是监督党委(党组)前置讨论,保障企业把社会责任理念全面融入企业战略、重大决策,与企业经营管理有机融合。一般而言,国有企业重大经营管理前置讨论事项包括贯彻党中央决策部署和落实国家发展战略的重大举措;涉及企业安全生产、维护稳定、职工权益、社会责任等方面的重大事项。国有企业党内监督主体对于这些事项决策过程的监督有助于确保国有企业积极承担社会责任。另一方面,国有企业党内监督主体可以将企业生产经营合规监督作为重要监督内容,保障企业依法合规诚信经营,模范遵守法律法规、商业道德、社会公德和行业规则,切实保障职工合法权益,营造公平竞争营商环境。合规监督是一种督促国有企业承担社会责任的重要途径,可以督促国有企业的生产经营行为在国家法律规章的框架中开展,推动党和国家关于国有企业社会责任的理念目标在国有企业贯彻落实。在公司治理中,国有企业党组织可以通过党的组织监督,保障国

有企业党组织遵守党章党规和宪法法律。这有助于维护好国有企业股东的权益,使国有企业更好地履行社会责任^[10]。例如,《中国共产党党内监督条例》第五条对党内监督内容进行规定,其中包括“遵守党章党规,坚定理想信念,践行党的宗旨,模范遵守宪法法律情况”^[11]。同时,国有企业党组织还可以通过在领导过程中加强对国有企业各项业务工作的合规监督,推动业务部门履行法律规定的社会责任。因此,党内监督是保障企业积极主动承担社会责任的有效手段。

二、国有企业党内监督对公司治理价值的实现机理

国有企业党内监督对国有企业公司治理价值的实现,必然蕴含一定的作用机理。作用机理是指为实现某一特定功能,一定的系统结构中各要素的内在工作方式以及各要素在一定环境条件下相互联系、相互作用的运行规则和原理。从公司治理的要素看,国有企业党内监督对公司治理价值的实现机理,体现为国有企业党内监督通过确保公司治理的社会主义方向、完善公司治理机制、规范公司治理行为、评估反馈公司治理现状,以实现其在公司治理中的政治价值、经济价值、文化价值和社会价值。

(一)确保公司治理的社会主义方向

国有企业公司治理的实质是通过“一套包括正式或非正式的、内部或外部的制度或机制来协调”^[12]公司各种利益关系,维护、实现和发展国家利益、人民利益和企业利益,同时也保障其他各方的合法利益。因此,提升公司治理水平,首先要确保公司治理的社会主义方向,正确处理好国家利益和人民利益、企业利益、职工正当权益之间的关系。确保公司治理的社会主义方向,则需要保障国有企业贯彻落实党和国家路线方针政策、确保党对干部人事工作的领导权和对重要干部的管理权、确保国有企业内部正确的思想政治方向。在公司治理中,党内监督主体通过对国有企业决策、国有企业选人用人等方面工作的监督,确保公司

治理的社会主义方向,进而为实现其对公司治理的价值奠定基础。一方面,国有企业党内监督主体通过对企业中的党组织、党员特别是党员领导干部的决策活动和业务执行活动进行监督,确保企业管理层和执行层在公司治理过程中贯彻落实党和国家路线方针政策。确保国有企业贯彻落实党和国家路线方针政策既是公司治理的重点,同时也是难点。我国国有企业改革和治理的历史表明,“在国有产权为主导的制度安排下,政府职能的‘缺位’容易导致‘内部人控制’问题。即政府部门在下放了企业的经营管理权的同时,却没能有效地控制和监督企业经营者的行为”^[13]。由此,可能造成企业内部管理人员在处理企业各种利益关系时,产生为谋取私利损害国家和人民利益、企业利益和职工正当权益的行为。这种“内部人控制”行为包括转移国有资产、职务侵占、关联交易、违规决策、短期行为等。国有企业党内监督可以有效解决上述问题。从对决策的监督来看,国有企业党委(党组)通过重大经营管理事项前置讨论程序、听取管理层工作报告等方式,加强对企业决策的监督,能够贯彻落实党和国家的战略部署,有效避免违规决策、财务造假、短期行为等企业决策过程中的“内部人控制”行为。从对执行的监督来看,国有企业党内监督在国有企业监督体系中居于主导地位,可以同企业监事会、审计、法律、财务等监督力量贯通协同,有效提高对企业业务执行活动的监督效能。另一方面,国有企业党内监督主体通过对国有企业党员领导干部选拔任用的监督,确保国有企业在公司治理过程中贯彻落实党和国家路线方针政策有坚实的干部队伍保障。国有企业党内监督是党用好干部人事工作的领导权和对重要干部的管理权、挑选出合格的国有企业领导人员的重要保障。在公司治理中,党组织通过对选人用人过程中规范动议提名、组织考察、讨论决定等程序的监督,确保“对党忠诚、勇于创新、治企有方、兴企有为、清正廉洁”的人员对企业进行管理,保证党对干部人事工作的领导权和对重要干部的管理权。符合党的好干部标准的国有企

业党员领导干部,在其自身党性和党组织的约束下,能够在公司治理中坚持社会主义方向,坚决维护国家利益、人民利益和企业利益。由此,可避免由于选人用人失误造成的国有企业“内部人控制”行为。

(二)完善公司治理机制

国有企业公司治理机制是国有企业公司治理主体之间的关系结构和职权运行方式的总和,是公司治理的重要基础保障。完善中国特色现代企业制度,要求建立权责法定、权责透明、协调运转、有效制衡的公司治理机制。而国有企业党内监督是公司治理机制的重要要素,有助于促进公司治理主体之间,尤其是公司内部治理主体之间的治理职权协调运转和有效制衡。从公司治理体制看,根据《国务院办公厅关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》,国有企业公司治理主体主要包括出资人机构、股东会、董事会、经理层、监事会、党组织和职工代表大会等主体。2023年修订的《中华人民共和国公司法》(以下简称新《公司法》)适时打破监事会法定必设机构的全面强制模式^[14]。新《公司法》第六十九条规定:“有限责任公司可以按照公司章程的规定在董事会中设置由董事组成的审计委员会,行使本法规定的监事会的职权,不设监事会或者监事。公司董事会成员中的职工代表可以成为审计委员会成员。”^[15]第一百二十一条第一款规定:“股份有限公司可以按照公司章程的规定在董事会中设置由董事组成的审计委员会,行使本法规定的监事会的职权,不设监事会或者监事。”^[16]第一百七十六条规定:“国有独资公司在董事会中设置由董事组成的审计委员会行使本法规定的监事会职权的,不设监事会或者监事。”^[17]目前,一些国有企业已设立审计委员会取代监事会。因此,国有企业内部公司治理主体主要包括党委(党组)、董事会、经理层,三者职责职权各有不同。其中,国有企业党委(党组)发挥领导作用,把方向、管大局、保落实,依照规定讨论和决定企业重大事项;国有企业董事会主要负责制定经营计划和投资方案以及重大经营管理事项决策;国有企业

经理层主要负责主持公司的经营管理工作。为确保各类公司治理主体职权的协调运转和有效制衡,必须理清各类公司治理主体间的监督关系,加强对各类公司治理主体职权运转的监督,确保各类公司治理主体权责不越位或缺位。国有企业党内监督则是对公司治理主体,尤其是内部公司治理主体监督的主导力量。一方面,国有企业党内监督主体可以通过对董事会、经理层等公司治理主体用权履职的监督,确保公司治理主体的治理行为协调运转。例如,国有企业董事、监事(若有)、经理层中的党员每年要定期向党委(党组)报告个人履职和廉洁自律情况。此外,国有企业党内监督主体还可以通过巡视巡察、考察考核、调研督导、处理信访举报、抽查核实个人有关事项报告等方式,督促企业领导人员依规依法用权、廉洁履职。另一方面,国有企业党内监督主体可以通过对国有企业党委(党组)的监督,促进国有企业各类公司治理主体有效制衡。例如,国有企业纪委书记(纪检监察组组长)可以通过谈话提醒制度,如实报告领导班子成员履职尽责和廉洁自律情况,确保国有企业党委(党组)职权的规范行使;国有企业党委(党组)可以通过政治生态分析研判机制,经常听取国有企业中党的纪律检查机关和党的工作部门的相关报告,认真查找自身存在的突出问题,采取有力措施加以解决。

(三)规范公司治理行为

国有企业公司治理行为是国有企业公司治理活动中各治理主体为实现治理目标采取的协调、控制等行为,包括公司治理活动中的领导、决策、管理和监督等行为。在公司治理过程中,国有企业党内监督主体通过对各类公司治理行为的监督,可以确保国有企业职权的规范行使,从而规范公司治理行为。首先,国有企业党内监督主体可以通过对国有企业“一把手”和领导班子领导活动的监督,规范国有企业领导活动。党的委员会是党执政兴国的指挥部,“一把手”是党的事业发展的“领头雁”。国有企业党内监督主体在监督国有企业“一把手”和领导班子领导行为上发挥重要作用。例如,在纵向监督关系上,国有企业上级“一把手”可以对下级“一把手”的领导

行为进行监督,上级党组织可以对下级党组织的领导行为进行监督。在横向监督关系上,国有企业“一把手”和领导班子其他成员可以通过相互监督、坚持集体领导制度、督促其他成员履行“一岗双责”等方式加强同级监督,以此规范自身的领导行为。其次,国有企业党内监督主体可以通过对国有企业决策行为的监督,规范国有企业决策行为。例如,在党委(党组)监督方面,国有企业党委(党组)可以通过民主集中制等多种方式,对自身的前置讨论行为进行监督。在纪检监察机构监督方面,纪委书记(纪检监察组组长)可以通过列席会议等方式,加强对国有企业决策行为的监督。最后,国有企业党内监督主体可以通过监督国有企业党员领导干部的选拔任用过程及国有企业党员领导干部的管理行为,保障国有企业管理工作的高效开展。一方面,国有企业党内监督主体可以通过规范动议提名、组织考察、讨论决定程序等方式对国有企业党员领导干部的选拔任用进行监督;另一方面,国有企业党内监督主体也可以通过巡视、巡察等手段对国有企业党员领导干部的管理行为进行监督,防止国有企业管理活动中的随意决策、机械执行,以及层层加码、过度留痕,增加基层工作负担等行为,进而保障国有企业管理工作的规范进行^[18]。

(四)评估反馈公司治理现状

从系统论视角看,国有企业公司治理是一个完整的行为活动过程,不仅包括治理目标方向的确定、治理主体和机制的明确、治理行为的开展,同时还包括治理效果的反馈。公司治理主体需要根据反馈的治理效果情况调整治理的目标方向。在公司治理效果的反馈过程中,国有企业党内监督发挥着重要作用。一方面,从党内监督角度看,在国有企业党内监督过程中,国有企业纪检监察机构等党内监督主体可以通过将党内监督情况向公司党委(党组)进行反馈,为国有企业党委(党组)把方向、管大局、保落实提供保障。例如,《纪检监察机关派驻机构工作规则》第三十四条第二款规定:“派驻机构主要负责人应当经常与驻在单位党组(党委)主要负责人就政治生态、作风建设、廉洁风险等情况交换意见,提出工

作建议,督促完善有关制度措施。”^[19]在国有企业党委(党组)的领导过程中,纪检监察机构就监督情况向国有企业党委(党组)反馈,有助于党委(党组)了解本单位领导工作的实际情况,根据监督工作形势调整领导策略。另一方面,从国有企业监督体系视角看,在国有企业党内监督过程中,党内监督主体可以通过系统集成、协同高效的监督平台将国有企业各类监督主体的监督情况反馈给国有企业各治理主体。目前,国有企业大多构建了以党内监督为主导、各类监督贯通协同的监督体系。在国有企业监督体系中,通常设置有专门负责监督统筹协调工作的监督委员会负责统筹各类监督力量,同时还建立了信息沟通、线索移送、措施配合、成果共享等监督机制。因此,在由党内监督主导的国有企业监督体系中,国有企业纪检监察机构可以通过各类监督机制,将各类监督主体的监督信息向国有企业党委(党组)、董事会、经理层等公司治理主体报告,以此为公司治理各主体开展治理行为提供参考。

三、新时代国有企业党内监督对公司治理价值的实现路径

新时代新征程上,全面建设社会主义现代化国家,进一步推进国资国企改革,对国有企业公司治理提出了新要求。在公司治理实践中,为充分实现国有企业党内监督对公司治理的价值,必须坚持党内监督与公司治理相结合的原则,从监督主体、监督对象、监督内容、监督方式等方面出发,推动党内监督更好地服务于公司治理,充分发挥国有企业党内监督的治理效能。

(一)建立健全系统集成、协同高效的监督主体格局

监督是治理的内在要素,健全的监督体系是公司治理体系的重要组成部分,而“健全和完善的监督体系必然是多个主体参与互动”^[20]。目前,国有企业内部存在各类监督主体,包括企业党组织和党员、董事会和经理层等法人治理主体、业务监督部门、职能部门和普通职工等主体。各类监督主体的监督目标和内容有相同之处,如不理清各类监督主体的职责边界,可能导致监督主体越位监督等情况出现,从而影响监督效能,进而影响治理效能。同时,各类监督主体也需要通过各种贯通协同的机制,促进监督信息共享,防止“信息孤岛”、重复监督等现象出现。习近平总书记指出:“健全系统集成、协同高效的监督体系。要深化党和国家监督体制改革,以党内监督为主导,促进各类监督力量整合、工作融合,强化对权力监督的全覆盖、有效性,确保权力不被滥用。”^[21]因此,实现党内监督对公司治理的价值,必须建立健全包括党内监督主体在内的系统集成、协同高效的监督主体格局(见图1)。一方面,要以党内监督主体为主导,巩固信息沟通、线索移送、措施配合、成果共享等监督机制,确保在党的领导下,董事会、经理层、业务监督部门、职能部门、普通职工等监督主体互相配合,监督资源高效共享。在具体措施上,可以通过成立监督委员会、设立监督工作协调小组、建立定期会商机制、“搭建互通互联机制”^[22]等手段,强化党内监督主导下各类监督的贯通协同,确保各类监督主体的系统集成,从而形成监督合力。另一方面,要坚持理清各类监督主体的监督职责边界,促进各类监督主体各司其职。

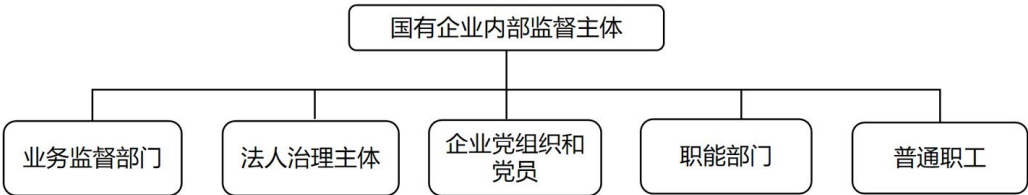


图1 以党内监督为主导的国有企业内部监督主体格局

在具体措施上,要加强国有企业监督配套制度建设,对各类监督主体的监督职责,尤其是企业职能部门这类容易被忽视的监督主体的监督职责进行明确规定,防止各类监督主体职责混乱。在实际工作中,尤其是要防止国有企业纪检监察机构混淆监督责任与企业各职能部门的业务监管职责,导致国有企业监督工作陷入监督失效的窘境。

(二)明确公司治理过程中的重要监督对象

党内监督对象具有“普遍性前提下的差异性”^[23]。在国有企业公司治理过程中,国有企业党组织和党员都是党内监督对象。同时,国有企业党组织和党员中也存在身居各类关键岗位的重要人员,这些人员的职权行使对于公司治理效能有重要影响,必须加强监督。因此,实现党内监督对公司治理的价值,必须明确公司治理过程中的重要党内监督对象,并加强对这些对象的监督。从公司治理过程来看,公司治理过程中有如下重要党内监督对象:一是国有企业“一把手”和领导班子其他成员。“一把手”和领导班子其他成员是公司治理的重要主体,对国有企业领导、决策和管理有重要影响,必须加强监督。党的二十届三中全会强调:“完善党和国家监督体系。强化全面从严治党主体责任和监督责任。健全加强对‘一把手’和领导班子监督配套制度。”^[24]加强对国有企业“一把手”和领导班子其他成员的监督,既要以上级“一把手”必须抓好下级“一把手”等方式加强对“一把手”的监督,也要以压紧压实上级党组织对下级领导班子的监督责任以及同级领导班子成员相互监督等方式加强对领导班子成员监督。二是任职于国有企业关键岗位的党员。在公司治理过程中存在诸多权力集中、资金密集、资源富集、资产聚集的关键岗位。加强国有企业党内监督必须抓住重点,盯紧这些关键岗位,持续强化对关键岗位党员权力运行的监督。三是在国有企业中担任基层职务的党员。国有企业的基层是国有企业服务社会的一线。国有企业的基层人员是国有企业生产任务的重要承担者,对于国有企业提升生产力以及承担社会责任具有重要影响。在国有企业党内监督过程中,必须坚持为基

层减负的原则,科学规范对国有企业中担任基层职务的党员的监督,既要管住基层党员的小微权力,又必须坚持为基层减负的原则,激发国有企业一线党员的生产活力。

(三)深化对公司治理过程中重要内容的监督

国有企业公司治理是系统的、复杂的活动,涉及多方面事项,其中同党内监督内容相关的事项主要包括贯彻落实党和国家路线方针政策、党员或党员领导干部依法依规行使权力、党组织和党员的作风建设、党组织内部日常工作等事项。概括地看,主要涉及政治、权力、作风、日常工作等四方面事项^[25]。因此,实现党内监督对公司治理的价值,也应当深化对上述重要内容的监督。一是在政治监督上,要坚持和加强党对国有企业的全面领导,重点对党的理论和路线方针政策以及重大决策部署贯彻落实情况开展监督。一方面,必须夯实政治监督的基础,“以党的集中统一领导为核心强化政治权威”^[26],进而保障国有企业党组织和党员坚持党的领导,同党中央保持高度一致,自觉维护党的团结统一;另一方面,必须围绕党中央重大决策部署开展政治监督,将公司生产经营发展融入党和国家发展大局中监督推进,推动政治监督具体化、精准化、常态化。二是在权力监督上,要以促进国有企业党员领导干部依规依法用权、廉洁履职为监督目标,针对党员领导干部廉洁自律、秉公用权情况开展监督。国有企业党员领导干部不仅在党内具有职务权力,同时在公司治理中也具有相应的职务权力,如人事权、财务权、采购权等。因此,实现国有企业党内监督对公司治理的价值,必须通过巡视巡察、考察考核、调研督导、处理信访举报、抽查核实个人有关事项报告等方式,深化对党员领导干部权力行使情况的监督。三是在作风监督上,要围绕落实中央八项规定精神、加强作风建设、密切联系群众、巩固党的执政基础等情况开展监督。党的十八大以来,“在石油、铁路、煤炭等行业系统查处的大量案件表明,一些国有企业高管集生活腐化、经济腐败和政治违纪于一身”^[27]。可见,国有企业党组织和党员作风同国有企业的政治生态密切

相关。因此,实现国有企业党内监督对公司治理的价值,必须加强对国有企业党组织和党员工作作风、生活作风等方面的监督,促进公司治理中良好政治生态的形成。四是在日常工作监督上,必须加强对国有企业党组织日常事务的监督,包括对党组织宣传和执行党的路线方针政策的情况以及教育、管理、监督和服务党员等情况的监督,从而为公司治理提供坚强的组织保障。

(四)完善对公司治理工作的监督方式

在国有企业公司治理过程中,党内监督的主要方式包括纪律监督、巡视巡察监督和派驻监督等。这些监督方式在公司治理中发挥了重要作用,但也存在一些问题。例如,在一些中管企业的下级单位,如市级子公司,由于未设置纪检监察派驻机构,由此造成派驻监督的空白。在一些国有企业巡视巡察过程中,发现问题的能力不够,同时整改效果不佳。因此,实现党内监督对公司治理的价值,必须不断完善对公司治理工作的监督方式。在纪律监督方面,党的纪律和规矩的实质,是在党内外调节和处理个人利益与集体利益、局部利益与整体利益、暂时利益与长远利益、具体利益和根本利益之间关系的行为规范和

规则^[28]。因此,国有企业内设纪检组织要加强对全体党员遵守党的政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律、生活纪律等情况的监督,通过约谈提醒、谈话函询和参加民主生活会等日常监督方式,推动党的纪律监督融入国有企业日常的公司治理工作。在巡视巡察监督方面,国有企业党委(党组)要针对公司治理中的重要生产经营活动开展巡视巡察。在巡视巡察工作中,要强化巡视巡察上下联动,做好巡视巡察“后半篇文章”,有序推进常规巡察和“回头看”,推动巡视巡察和其他监督的贯通协同,发挥党内巡视监督的利剑功能,防止出现震慑遏制效应随着时间推移而弱化的问题^[29]。在派驻监督方面,要推动中央纪委国家监委派驻本级实行垂直管理或者双重领导并以上级单位领导为主的国有企业的派驻机构,向驻在国有企业的下一级单位再派出。同时,随着社会经济的发展,国有企业的业务工作纷繁复杂,在一些重要领域,职权的行使具有及时性、系统性,传统的监督方式和手段已经无法满足监督需要。因此,也应推动党内监督各类方式与企业其他监督方式联动,在公司治理中形成监督合力,推动监督优势更好地转化为治理效能。

[参考文献]

[1]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].人民出版社,2022:68.

[2][24]中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[M].人民出版社,2024:46,46.

[3]王希鹏,蔡志强.新时代纪检监察一级学科理论体系的科学构建[J].中国纪检监察,2022(10).

[4]中国共产党章程[M].人民出版社,2022:25.

[5]强舸.新时代国有企业纪检监察派驻模式改革与创新[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2023(5).

[6]王金柱,王晓涵.新时代国有企业党组织“三权两责”建构分析[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2022(3).

[7]中国共产党国有企业基层组织工作条例(试行)[M].人民出版社,2020:16.

[8]余菁,黄群慧.新时期全面深化国有企业改革的进展、问题与建议[J].中共中央党校学报,2017(5).

[9]关于新时代中央企业高标准履行社会责任的指导意见[EB/OL].中国政府网, https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202406/content_6955457.htm, 2024-06-04.

[10]周建军.新加坡国有企业治理:“淡马锡模式”再考察[J].经济社会体制比较,2023(4).

[11]中国共产党党内监督条例[M].人民出版社,2016:3.

[12]董大海,陈占夺,赵秀苹.公司治理的七个基本原理[J].国资报告,2021(4).

[13]黄兴李,沈维涛.政府干预、内部人控制与上市公司并购绩效[J].经济管理,2009(6).

[14]赵万一,张才华,李建伟,等.公司法修订的理论应对与实践挑战(笔谈)[J].西北工业大学学报(社会科学版),2024(2).

[15][16][17]中华人民共和国公司法注释本[M].法律出版社,2024:124,192,264.

[18]李斌雄,杨檬.新征程党的纪律处分制度建设的理念思路、制度创新与实施方法[J].学校党建与思想教育,2024(13).

[19]纪检监察机关派驻机构工作规则[M].中国方正出版社,2022:20.

[20]蒋来用.健全党内监督体系要理清四个关系[J].中国党政干部论坛,2020(2).

[21]习近平.论党的自我革命[M].人民出版社,2023:344.

[22]陈松友,杜思雨.推进党内监督与其他监督协调贯通的现实困境与破解路径[J].甘肃社会科学,2023(5).

[23][25]肖剑忠.论新时代党内监督体系的基本特征和目标导向[J].中州学刊,2024(1).

[26]刘畅,王馨雨.中国共产党政治监督的历史演进、基本特征与发展路径[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2023(6).

[27][28]李斌雄,张银霞.中国共产党严明政治纪律政治规矩的利益基础和生态分析[J].马克思主义研究,2016(1).

[29]李斌雄,张银霞.中共十八大以来强化党内监督的新发展[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2018(2).

(责任编辑 于朝霞)

**On the Mechanism and Path of Realizing the Value of Corporate Governance
through Intra-Party Supervision in State-Owned Enterprises**

Li Binxiong, Yuan Congcong

Abstract: The intra-party supervision in state-owned enterprises has important political, economic, cultural, and social value for the corporate governance of state-owned enterprises. These values are achieved by ensuring the socialist direction of corporate governance, improving corporate governance mechanisms, regulating corporate governance behavior, and evaluating feedback on the current state of corporate governance. To fully leverage the value of intra-party supervision in state-owned enterprises for corporate governance on the new journey, it is necessary to establish and improve a systematic, integrated, and efficient supervision subject pattern led by intra-party supervision, deepen the supervision of important objects and contents in the process of corporate governance, and improve the supervision methods for corporate governance work.

Keywords: State-owned Enterprise, Intra-party Supervision, Corporate Governance, Supervision System, the Modern Enterprise System with Chinese Characteristics